



關於特大型城市社區開展禁毒工作的思考

Hu Peng

胡 鵬

上海市禁毒委員會辦公室

摘要

在全國毒品問題仍然十分嚴重的情況下，特大型城市的社區禁毒工作也呈現出與以往不同的規律和特點。社會流動加劇，單位管控力相對削弱，“單位人”向“社會人”過渡，吸毒人員的教育管理方式必須因時而變，社區成為新的社會穩定平台和聚合機制集中點，吸毒人員層次結構開始變化，特大型城市的富有人群與相對弱勢群體也在增長，成為易為毒品誘惑的對象。本文旨從吸毒人員的構成特徵，社區禁毒面臨的新形勢，禁毒社會工作推進與深化，禁毒專職人員部門及在禁毒社區中的角色和功能發揮等方面進行反思，轉變傳統思維，探求提高社區禁毒工作社會動員水平的新途徑，力求社區禁毒資源利用最大化，加強綜合治理。

關鍵詞：特大型城市 社區禁毒 思考

當前，我國已進入全面建設小康社會、加快推進社會主義現代化建設新的發展階段，在經濟和社會快速發展的同時，社會矛盾的積累也在日益加劇，作為世界公害的毒品問題是城市發展面臨的嚴重問題之一。在全國毒品問題仍然十分嚴重的情況下，特大型城市的社區禁毒工作也呈現出與以往不同的規律和特點。在特大型城市中，如何適應新形勢，加強社區禁毒工作，推進禁毒社會化，通過加強社會管理來架設新的社會穩定平台，探索與現代文明發展相適應的禁毒工作新機制，確保社會穩定和可持續發展，是值得我們思考的重大問題。

一、社會轉型期特大型城市社區毒品問題的動向變遷

社區是特定區域內人們所組成的社會生活共同點。從特大城市管理和服務的特點、上海社區建設的實踐和做實社區工作的要求出發，中心城區範圍一般可定在街道層面。

(一) 特大型城市的優越環境客觀上為毒品問題的蔓延提供了便利

社會轉型期，也是社會風險上升和高發期。上海作為一個國際化的大都市，對人、財、物有很大的匯聚作用，歷來是毒品犯罪分子作案的重要目標之一。由於上海特殊的地理位置和便捷的交通物流，販毒分子將上海作為銷售、運輸的“跳板”，既直銷、又分銷，金三角等毒源地毒品流入過境省市，直運上海、輻射周邊。以往，上海是毒品過境地，現在已變為毒品過境和消費並存的地區。如果我們不加強禁毒工作，上海就有可能成為毒品集散地和中轉站。從近幾年查獲的毒情看，出現了一些新的動向，販毒大案增加，毒品銷售出現向郊區蔓延發展的趨勢，苯丙胺類新型毒品逐漸泛濫，毒品犯罪誘發其他治安問題開始增多，吸毒人數大幅增長。2003年底登記在冊的吸毒者約1.7萬，已佔全市實有人員的1%，吸毒人群趨向低齡，35歲以下青少年吸毒人數佔到吸毒者總數的57%，沒有一個區縣無吸毒者。

(二) 特大型城市禁毒重任趨向重心下移社區

以往禁毒工作傾向於緝毒、打擊為主。對於毒品違法犯罪活動，打擊是治標，防範是治本，只打不防或重打輕防，定會陷入“打不勝打”的被動局面。國內實踐、國外的經驗告訴我們，減少需求、減少危害同樣重要。禁毒工作的重點調整為打防結合，預防為主。在強化打擊同時，把禁毒工作的重心轉移到對易染毒的高危群體，特別是青少年的毒品預防教育工作上來，加強對吸毒者的監管，減少吸毒者總量，萎縮毒品市場，從而達到遏制毒情蔓延的趨勢。

社區是城市管理的基礎，是社會各種利益、需求、矛盾的匯聚點。禁毒工作真正的落腳點在社區，社區作為連接個體和家庭的“片”，是發現涉毒人員的主要場所，是營造禁毒氛圍的主陣地，是戒毒人員回歸社會後的鞏固戒毒效果的後續照管場所。做好社區禁毒工作，才能有效開展禁吸、禁種、禁販、禁制毒品的社會活動，遏制毒品危害、遏制新吸毒者的滋生，實現維護人們的健康安全、社會穩定和經濟的可持續性發展。

(三) 特大型城市社區中禁毒社會化管理任務顯得更為集中突出

國家作為公權力的代理人，掌握了國家的所有資源，作為社會禁毒工作的責任主體，各級政府組織無疑負有不可推卸的組織領導責任。但是，新形勢下單一的行政管理模式已較難適應日漸多樣的社會生活範疇，要改變過去政府全部包攬的方式，通過加強社會管理來架設新的社會穩定平台。由於社會成員的流動性加大，單位的社會管理職能日趨減弱，特別是社會新空間的不斷擴大，依靠傳統的單位和戶籍管理機制來控制管理吸毒者的靜態模式和效用已降低和弱化，行政一



體化管理也難以到邊到底。由此，加強社會管理，以社區作為新的社會穩定平台和聚合機制的問題已迫在眉睫。而禁毒社會化的思路能真正體現警力有限，民力無窮。通過社會化，有效整合各種社會資源，注重發揮各個社會管理部門職能，應當積極發動各種社會團體、民間組織、慈善組織、社會志願者、私營組織等介入到禁毒工作中來，依靠全體社會的力量解決毒品問題。這是我們在社會轉型期的一種必然選擇。

(四) 特大型城市社區吸毒者層次結構開始變化，富有人群與相對弱勢群體成為兩極增長主要群體

一是吸毒人員中家庭經濟狀況為小康及中產以上者有增加的趨勢。這一部分成為新型毒品的主要進攻對象。濫用者以白領、青少年為主，主要發生在迪廳、舞廳等公共娛樂場所娛樂時使用。女性青少年吸毒的人數在增加，女性吸毒人數常常作為吸毒情況的主要衡量指標之一。二是弱勢群體在生活、就業、醫療、住房、子女教育等多個方面存在的困難，誘發了不同程度的認同危機和心理危機，從而極易導致產生反社會情緒和失範行為取向，例如吸毒行為。隨著市場經濟的發展，中國社會的整體進步得到提升的同時，還導致了社會分化的加劇，出現利益多元化的異質社會群體，社會群體的社會地位、價值觀念等方面的差距加深，在特大型城市中反映更明顯。人、財、物的大量流動造成大範圍的社會供求失衡，由此出現了一個龐大的弱勢群體(主要是下崗失業人員、農民工和城鄉低收入人員)。他們為了解脫身心壓力或尋求精神刺激，吸食毒品，沉溺於感官刺激，並因吸毒引發販毒、賣淫等其他違法犯罪活動。另一方面，有共同利益訴求的相關弱勢群體又逐步相對緊密地結合在一起，吸毒群體通過一定形式的自組織運動形成相當穩定的組織或亞組織，並且很難被發現，作為內部群體成員具有特殊的識別聯絡渠道。

二、當前社區禁毒工作中存在的不足

筆者認為，當前社區禁毒工作還存在一些薄弱環節：

(一) 政府投入不足，社區禁毒基礎建設有待進一步加強

禁毒工作需要早抓、早投入的觀念尚未普遍形成。工作網絡不健全。在社區，沒有禁毒常設機構和專門組織，具體組織和實施的禁毒幹部力量配備不足，實際操作層面上，導致禁毒工作不夠深入細緻，不夠紮實有效。保障經費不足。當前涉毒人員隱蔽性強，反偵察手段非常先進。但社區的禁毒裝備如車輛、通訊設備、防護措施等卻跟不上打擊的形勢，而且在禁毒社會工作中，由於經費不足，使社區的禁毒宣傳和對吸毒者跟蹤幫助服務等工作不能很好地落實到位。要開展社區宣傳教育、完善社區服務配套措施、健身娛樂措施等，尤其是創建預防社區青少年吸毒違法犯罪的各種基礎工程設施，以及開展大型的禁毒群眾宣傳活動，都需要人、財、力的投入。

(二) 社區禁毒工作功能有待於進一步拓展

社區在禁毒方面的管理、服務功能有待強化，社區成員實現自我管理、自我教育、自我服務、自我監督的程度比較低。

管理上的薄弱。近年來，隨著本市城市建設步伐的不斷加大及市民經濟情況的不斷改善，動拆遷及擁有多處住房的情況不斷增多，隨之帶來的人戶分離及房屋出租現象也日益增多，再加上家人嫌棄和吸毒者“圈子化”，造成了部分吸毒者下落不明，漏管失控。此種情況在中心城區尤其突出。在實際居住地流動變化較大的新情況下，對吸毒者如何做到發現一個、列管一個，需要研究應對之策。

教育上的不足。對社區居民的普遍性教育和個別化針對性教育也還存在明顯的不足。缺乏科學而理性的教育方法。在禁毒教育上，社區還是多採用以往的恐嚇式教育手段。在一些禁毒教育展上，通常看到的除了繳獲的毒品，還有就是宣傳畫和宣傳口號。當然，這種恐嚇式的教育對那些沒有機會接觸毒品的青少年來說，可能有一定的警示作用；但是，對於那些有機會走近毒品的青少年來說，這樣的描繪與他們所看到的實際情形會產生太大的反差，結果反而給毒品亞文化的反宣傳留下了太大的空間。

(三) 社區禁毒平台機制不健全，未能有效整合社會資源

社區禁毒工作者過分依賴政府，主觀上，部分社區禁毒負責人還存在單純依靠政府全面介入，包打天下的思想觀念。毒品是社會問題，複雜的系統工程，單純依靠政府組織是難以取得實效的。社區禁毒過程中，程度不同地存在著禁毒執法部門孤軍作戰、顧此失彼的現象。專業隊伍少而禁毒工作量大，禁毒工作人員疲於奔命，卻收效不大。原因很大一點就是社會動員範圍小，社會參與不夠。社區齊抓共管、綜合治毒的格局還處於不完全階段，少數部門、系統對禁毒不夠重視，工作遲緩，形成空白點，影響全社會的毒品控制能力。

禁毒協作機制還不完善，許多禁毒工作是以政府組織條線為主的，缺乏協商溝通，忽略了齊抓共管和整體功能的發揮，協調部門還缺乏辦法和措施。以社區戒毒為例。社區是吸毒者戒斷的後續場所，戒毒者回到社區後的幫助服務任務顯得異常艱巨，家庭重建、就業扶持、行為干預等後續照管工作對吸戒毒人員鞏固戒毒效果，消除復吸是至關重要。目前各類戒毒機構隸屬於不同的主管部門，而公安、司法、衛生等戒毒部門工作中缺乏有效的整體互補協調機制。社區與戒毒機構的協作配合不夠，也在一定程度上影響了戒毒康復工作效果。社區對強制性戒毒影響力較小，而自願戒毒出於本身的自願性質，強制管理手段又不能跟上，使得戒毒機構戒毒效果大打折扣。而



實際上戒毒出所人員的後續幫助服務很難落實，對社會層面上的吸毒者，雖然有戒毒機構、公安派出所、基層單位、家庭“四位一體”的幫控網絡，但因為不是專門的職業的，責任主體並不落實，再還有其他各方面原因，造成幫助服務的力量並未得到真正落實，效果就可想而知。

三、加強社區禁毒工作的幾項措施

社區禁毒工作必須以人為本，進一步加強禁毒社會資源的優化配置，增強社區凝聚社會、凝聚居民的能力，提高社區行政機關社會管理和公共服務的意識和水平，充分調動社會組織和社區居民參與禁毒的積極性，不斷完善“兩級政府、三級管理、四級網絡”，拓展禁毒功能，真正實現禁毒工作與社區建設同步推進。

(一) 深刻認識加強社區禁毒工作的重要性，加大投入，為社區禁毒工作提供強有力的保障

禁毒工作要取得實效必須走社區為本的道路。夯實社區禁毒基礎，是開展整個禁毒工作的根本性手段和支撐性保障。社區建設本身既是一種政府行為，又是社會參與的結果。探索禁毒工作與社區建設的結合，要把禁毒工作納入社區發展的總體規劃。要理順社區禁毒機構的職責任務，落實力量配備和經費渠道。要加強社區禁毒工作人員的教育培訓，提高專業素養。要加大對禁毒裝備投入，不斷提高禁毒的科技含量。要使社區進一步增強實力，激發活力，提高工作效率，以適應新的禁毒工作任務要求。只有加強社區禁毒、防毒工作，充分發揮社區毒品預防“前沿陣地”的作用，真正做到“不讓毒品進社區、不讓毒品進家庭”，織密社區防毒這張“網”，才能推動全社會禁毒鬥爭取得更大成效。

(二) 科學設置社區禁毒工作網絡，拓展社區禁毒功能

首先探索建立“以塊為主、條塊結合、分工科學、管理有序”的管理體制，形成由政府領導、協調，社區密切配合組織實施，社會力量支持，群眾廣泛參與的社區禁毒工作格局；要調動一切可以調動的力量，培養和造就一批社區禁毒工作者，通過各種形式和載體，加強對社區群眾的禁毒宣傳教育。要發揮管理職能，在政府有關部門指導下，組織社區成員進行自我管理，創建無毒環境；要發揮服務職能，組織社區成員進行自我服務，面向社區特殊群體提供社會福利服務；發揮教育培訓職能，引導和組織社區成員開展社區法制、禁毒的教育，增強社區成員的歸屬感和凝聚力；深化“再就業援助行動”，發揮服務網絡的作用，為社區弱勢群眾創造就業機會，切實解決社區弱勢群體的生產生活困難。還可把禁毒工作納入社區警務工作的重要內容。

(三) 進一步提高禁毒工作的社會動員水平，發動社區各方力量參與禁毒

提高禁毒工作的社會動員水平，推進禁毒工作的社會化運作。開拓非政府機構運用禁毒資源的渠道，要研究禁毒事務性工作的項目化開發，探索出台社會力量參與社會禁毒工作項目的配套優惠政策及其管理辦法，鼓勵和吸引更多的社會組織和個人投入社會禁毒工作，分擔社會事務，共享禁毒成果。例如建設和管理好禁毒基金，為禁毒工作提供財力支撐，鼓勵社會資金參與禁毒工作。充分地發揮禁毒專家委員會的智囊作用，更好地構架政府與社會智力資源的紐帶和橋梁，更好地動員社會力量，集思廣益，推進禁毒工作的社會化動員、科學化決策。

要積極培育社區組織，整合禁毒政府組織資源、社會資源、自治組織和民間組織資源，建立禁毒工作各盡其責、相互配合的良性互動機制，保障社區禁毒工作的良性運轉。積極引導開展群體性禁毒防範工作，鼓勵戒毒者(包括潛在的復吸者)積極參與，通過社區居民群體意識、社區規範、社區居民群體關係、群體角色等手段來教化或者潛移默化地影響戒毒者，採取防範、教育、輿論宣傳、治安救助、戒毒幫助服務、就業安撫、失業救濟、家庭保護等措施，最大限度地減少或者控制復吸。

(四) 引入禁毒社工推進禁毒工作社會化

引入禁毒社工更有利於推進禁毒工作的社會化、專業化、職業化。一是禁毒社會工作中引入禁毒社工可以實現禁毒工作長效機制。禁毒社會工作就是協調社會各方面資源，調動各方積極性，喚起廣大民眾禁毒意識，預防和減少毒品危害。二是社工可以促進社會社會資源的整合利用。民間社工組織具有民間性，不是政府的一部分，利於獲取資源；而且具有志願性、公益性，還廣泛使用志願工作人員，為廣大民眾參與禁毒鬥爭提供平台。讓廣大民眾從“被管理者”的角色轉換為“自我管理”的角色，真正激發和鼓勵民眾參與的積極性，有利於更好地發動和利用社會資源。三是社工的自身素質確保了禁毒社會工作的成效。禁毒社工具有一定專業資質，運用社會工作理念為工作對象服務。以不帶行政色彩的協調者、倡導者、輔導者的身份在社區開展工作，比執法人員更加具有親和力，降低給工作對象帶來的心理壓力，減少不必要的抵觸情緒，提高工作成效。

目前上海已成立了禁毒社團“自強社會服務總社”，組建了一支370餘人的禁毒社工隊伍。禁毒社工運用“助人自助”的理念，通過社會工作的專業方法，以協助吸毒者重返新的生活。禁毒職能部門與禁毒社團積極調動各方資源加強指導，建立禁毒專家諮詢小組，聘請禁毒社工督導隊伍，針對禁毒社工專業技能上存在的不足，組織開展專業培訓和個案講評。禁毒社工深入社區，開發和利用地區資源，積極參與社區禁毒宣傳，努力開展專業服務。禁毒社工大膽探索社工工作方法，湧現了一批先進社工典型。



(五) 著力解決制約社區禁毒宣傳教育工作的難題，強化社區的禁毒宣傳教育工作

進一步加強社會禁毒工作宣傳，增強全體社會成員支持、參與禁毒的共識，營造良好的社會輿論氛圍，使得社會禁毒工作成為凝聚社會、凝聚居民的重要載體之一。在社區，要進一步拓寬宣傳教育進社區入戶到人的渠道，在學校，全面推進中小學生毒品預防專題教育，落實禁毒知識課堂教育。重點做好對青少年、個體經營者及外來人口的宣傳教育工作，要加強對“橋梁人群”的毒品預防教育，提高社區公眾拒毒能力，提高社區公眾檢舉、揭發毒品違法犯罪活動的主動性。要實現禁毒宣傳工作的觀念創新，轉變過去思維定式，把單向灌輸變為雙向互動，在平等交流中激發受教育者參與和接受教育的積極性。在內容上，自覺適應形勢發展的需要，在工作的內容上不斷創新，貼近實際、貼近生活；在形式上，用好多種多樣的載體，解決“過河的橋和船”的問題。開展教育工作要根據不同對象有針對性地去做，決不能始終一個面孔一個腔調，要盡量採用大家喜聞樂見的形式和行之有效的方法。比如街頭諮詢、板報、形勢報告會，電化教育，知識座談，讀書明理活動等。對不同的受眾面，如學生、吸戒毒人員、一般居民都應該採用不同的宣傳內容和載體。積極利用現代網絡技術開設禁毒工作網站和熱線諮詢服務專線(站)，推動禁毒宣傳教育的延伸和拓展。